Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

24

EXPOSÉ

JANVIER 1989

LES MISSILES DE CROISIÈRE ET LA LIMITATION DES ARMES STRATÉGIQUES

par Jane Boulden

INTRODUCTION

Pour les Canadiens et Canadiennes, les missiles de croisière évoquent toutes sortes de situations : les essais de missiles de croisière américains air-sol (*ALCM*) dans le Nord du Canada, la fin de l'adhésion américaine aux plafonds fixés par le traité SALT II, et de nouveaux missiles de croisière qui viennent s'ajouter à la flotte grandissante de bombardiers soviétiques.

Le 10 février 1983, Ottawa et Washington ont signé un accord qui allait permettre aux États-Unis de mettre certains systèmes de défense à l'essai au Canada. En vertu de cette entente-cadre, les Américains comptaient mettre des missiles de croisière air-sol à l'essai dans le Nord de notre pays. Beaucoup de Canadiens et Canadiennes ont protesté en apprenant cette éventualité. Le mouvement pacifiste canadien a pris de l'essor au moment de la signature de l'entente permettant les essais en question ici. Devant une levée de boucliers d'envergure nationale, le premier ministre Trudeau s'est vu obligé d'écrire une lettre ouverte à la population canadienne pour souligner la nécessité d'appuyer les efforts que les pays de l'OTAN déployaient pour faire contrepoids aux missiles soviétiques *SS-20* récemment entrés en service. Les essais de missiles de croisière chez nous constituaient notre contribution aux deux volets de la politique de rattrapage de l'OTAN, soit le maintien de la force militaire, d'un côté, et la limitation des armements, de l'autre.

Le programme des essais a lui-même produit des résultats mitigés. En 1986, un des essais s'est terminé par un atterrissage brutal vers la fin du vol, et un deuxième par la chute du missile dans la mer, le dispositif d'allumage n'ayant pas fonctionné.

En tant que système d'armes, le missile de croisière a connu un essor sans précédent : de missile quasi inconnu, il est devenu un élément crucial des forces nucléaires des superpuissances et un thème important des négociations sur la limitation et la réduction des armements nucléaires. Il a par ailleurs occupé une place de choix dans les pourparlers américano-soviétiques sur la limitation des armes stratégiques.

Les missiles de croisière sont des vecteurs sans pilote, auto-propulsés et téléguidés qui se maintiennent en vol grâce à la portance aérodynamique, sur presque toute leur trajectoire. [Paragraphe II(8) du Traité sur la limitation des armements stratégiques (SALT) II]. Les missiles de croisière peuvent être lancés depuis le sol (*GLCM*), les airs (*ALCM*) et la mer (*SLCM*). On les classe aussi selon les distances qu'ils peuvent franchir : ceux qui peuvent frapper à quelques centaines de kilomètres sont des engins à courte portée, ou tactiques, et ceux qui sont capables de parcourir quelques milliers de kilomètres sont des vecteurs à longue portée, ou stratégiques.

HISTORIQUE

À la fin des années 1940 et au début des années 1950, les États-Unis considéraient les missiles de croisière comme un vecteur éventuel pour les armes nucléaires. Toutefois, pendant les années 1950, il est devenu évident que les missiles balistiques étaient plus aptes à jouer ce rôle. C'est pourquoi les États-Unis ont commencé à s'en désintéresser, et au début des années 1960, ils consacraient très peu de fonds et de ressources à la conception de missiles de croisière. Ils démantelaient lentement les systèmes déjà déployés.

L'Union soviétique a nourri à l'égard des missiles de croisière un intérêt plus soutenu. Comme les États-Unis, elle a mis l'accent sur les missiles balistiques, en tant que vecteurs nucléaires, pendant les années 1950, mais contrairement à eux, elle a continué à mettre au point des missiles de croisière à courte portée pendant cette décennie et la suivante. En 1970, à l'époque des premiers pourparlers SALT, l'URSS possédait plusieurs

89-03457

...nes de missiles de croisière air-sol et mer-sol à courte ... elle voulait ainsi fournir un appui à sa marine et com... un manque de porte-avions. Malgré l'existence ... ramme de construction de missiles de croisière à ... ue portée chez elle, l'URSS n'en a déployé aucun.

En 1967, la destruction d'un contre-torpilleur israélien par un missile de croisière *SS-N-2* égyptien (obtenu des Soviétiques) a ravivé l'intérêt des Américains pour cette catégorie d'engins, et les États-Unis ont dès lors lancé des programmes de recherche sur la technologie des missiles de croisière à courte portée. Les programmes américains du début des années 1970 concernant les *ALCM* et les *SLCM* à courte portée ont bientôt ouvert la voie à des recherches sur des missiles à grande portée, surtout à cause des nouvelles techniques de miniaturisation. Tout en permettant aux missiles de parcourir des distances plus grandes, des moteurs plus petits, plus efficaces et consommant moins de combustible ont rendu possible la réduction de la taille des missiles eux-mêmes. Par conséquent, en permettant aux bombardiers de larguer leurs engins à une plus grande distance de sécurité, les *ALCM* accroissaient le rayon d'action et la souplesse de cette composante de la triade stratégique. En d'autres termes, les bombardiers pouvaient désormais lancer leurs missiles tout en restant au-delà de la portée des radars du réseau ennemi de défense aérienne. Les missiles avaient malgré tout une autonomie et une précision de tir suffisantes pour atteindre des cibles militaires importantes.

La petite taille des missiles de croisière et leur capacité de voler à basse altitude représentent un avantage supplémentaire rendant la détection par radar très difficile. La construction d'un système de défense contre ces engins s'avère donc extrêmement compliquée et coûteuse.

Les *ALCM* et les *SLCM* à longue portée sont devenus des systèmes d'armes importants dans l'arsenal américain. L'Union soviétique a mis du temps à suivre les États-Unis dans ce domaine, mais elle marche certainement sur leurs pas maintenant, car on estime qu'elle possède 400 missiles *ALCM*. L'URSS a aussi mis au point des *SLCM* à longue portée, tout en continuant à déployer des versions à courte portée des deux types de missiles.

Tableau 1 — Les forces nucléaires stratégiques actuelles de l'URSS et des États-Unis

URSS	Lanceurs	%	Ogives	%
ICBM	1 392	56	6 846	61
SLBM	928	38	3 232	29
Bombardiers porteurs d'*ALCM*	55	2	440*	4
Bombardiers	100	4	730	6
	2 475		11 248	
SLCM(SS-NX-21/24)	?		portée évaluée à 3 000 km	

* On suppose qu'un bombardier peut emporter huit missiles au maximum.

ÉTATS-UNIS	Lanceurs	%	Ogives	%
ICBM	1 000	51	2 310	18
SLBM	640	33	5 632	43
Bombardiers porteurs d'*ALCM*	144	7	1 614	12
Bombardiers	161	8	3 456	27
	1 945		13 012	
SLCM(Tomahawk)	328		portée de 2 500 km	

SALT I

Les premiers pourparlers SALT (Pourparlers sur la limitation des armements stratégiques) ont commencé au mois de novembre 1969. Comme on l'a mentionné plus haut, l'Union soviétique possédait un bon nombre de missiles de croisière air-sol et mer-sol à courte portée à ce moment-là, tandis que les États-Unis disposaient seulement de quelques vieux missiles air-sol. Les missiles de croisière faisaient l'objet de discussions, sans pour autant compter pour beaucoup dans les négociations.

Au mois d'avril 1970, les États-Unis ont voulu hausser le plafond qui avait été fixé pour tous les *SLCM*, excepté les missiles à très courte portée. L'URSS a fait valoir que ces missiles étaient des armes tactiques anti-navires et qu'ils ne devraient pas être inclus dans les négociations sur les armements stratégiques. Les parties en étaient presque arrivées à un accord final qui aurait interdit les missiles de croisière stratégiques ou intercontinentaux, sans fixer de plafond pour les missiles de croisière à courte portée, quand les négociateurs ont cessé de s'intéresser à un traité permanent pour accorder leur faveur à la conclusion d'un traité provisoire.

En 1973, au moment des audiences sur les questions budgétaires, le Département américain de la Défense a justifié la poursuite de son propre programme *SLCM* en invoquant l'incapacité des États-Unis de limiter le nombre des *SLCM* dans le cadre des pourparlers SALT I. Du côté américain, on songeait déjà alors aux négociations SALT II, qui allaient bientôt commencer, et à la mise au point de *SLCM* en tant qu'atouts à exploiter dans ce contexte. L'Amiral Elmo Zumwalt, porte-parole de la Marine, a déclaré :

> Une fois les accords SALT signés ..., l'Union soviétique possédait un grand nombre de missiles de croisière, tandis que les États-Unis n'en possédaient aucun. Cette position précaire a (...) obligé les États-Unis (...) à se doter d'un élément de négociations.[2] (Traduction)

SALT II

Les pourparlers SALT II ont commencé en novembre 1972, six mois après la ratification du traité SALT I. Comme les négociations s'amorçaient, on a demandé au Congrès américain d'approuver un budget de 15,2 millions de dollars pour financer le programme des missiles de croisière à longue portée. Le Sénat a refusé en soulignant qu'on n'avait pas défini le rôle de ces engins. Le programme a finalement démarré, après qu'on se fut entendu sur un budget de 2,5 millions de dollars.

CHRONOLOGIE

Novembre 1972 - Début des pourparlers SALT II.

1973 - Début du programme des *SLCM* aux États-Unis.

Novembre 1974 - Traité de Vladivostok - les missiles air-sol dont la portée excède 600 km sont inclus dans la catégorie des lanceurs stratégiques.

Juin 1975 - L'URSS réclame l'interdiction de tous les missiles de croisière dont la portée excède 600 km.

Janvier 1976 - Le compromis de M. Kissinger : entente entre les États-Unis et l'URSS pour inclure les bombardiers porteurs d'*ALCM* dans la catégorie des missiles mirvés; débat sur le nombre de navires autorisés à transporter des *SLCM*.

Février 1976 - Les États-Unis proposent d'ajourner le débat sur les missiles de croisière.

Mars 1976 - L'URSS propose d'inclure les *SLCM* à longue portée dans la catégorie des lanceurs stratégiques.

Janvier 1977 - On accorde la priorité aux *ALCM-B* à longue portée aux dépens des *ALCM-A* à courte portée; les États-Unis autorisent la mise au point de toutes les versions de *SLCM*.

Mars 1977 - La "proposition globale" des États-Unis : ne fixer aucune limite pour les missiles de croisière dont la portée excède 2 500 km.

Mai 1977 - Les États-Unis proposent la signature d'un Protocole en vertu duquel les *GLCM* et les *SLCM* seraient interdits.

Juin 1977 - M. Carter annule le programme des bombardiers stratégiques *B-1*.

Septembre 1977 - Les deux superpuissances, s'entendent pour que les bombardiers porteurs de missiles de croisière soient inclus dans la catégorie des missiles mirvés.

Avril 1979 - Accord sur le nombre d'*ALCM* que chaque bombardier transporte, aux fins des calculs.

Le 18 juin 1979 - Signature du Traité SALT II.

Juin 1982- Début des négociations START. Les États-Unis proposent qu'on ne fixe aucune limite pour les *ALCM* ou les *SLCM* avant la deuxième étape du processus de réduction; les Soviétiques préconisent d'interdire tous les missiles de croisière à longue portée.

Juillet 1983 - Nouvelle position américaine : 400 bombardiers porteurs de 20 *ALCM* chacun (un total de 8 000 *ALCM*).

1983 - Les Soviétiques proposent que les bombardiers porteurs d'*ALCM* soient inclus dans la catégorie des missiles mirvés.

Le 8 décembre 1983 - L'URSS refuse de fixer une date pour la reprise des négociations.

Mars 1985 - Début des pourparlers sur les armes nucléaires et spatiales.

Septembre 1985 - Les Soviétiques réclament l'interdiction de tous les missiles de croisière à longue portée.

Octobre 1985 - Les États-Unis proposent de limiter le nombre de bombardiers à 350, dont 120 peuvent porter des *ALCM*; le nombre maximal autorisé d'*ALCM* est de 1 500.

Juin 1986 - L'URSS propose de fixer à 8 000 le nombre maximal global de charges nucléaires, y compris les *ALCM* et les *SLCM*.

Août 1986 - Les États-Unis proposent que le nombre maximal autorisé d'*ALCM* soit porté à 2 000.

Octobre 1986 - Reykjavik : les deux camps s'entendent pour fixer à 6 000 le nombre maximum d'ogives nucléaires, y compris les *ALCM*; les *SLCM* seront exclus de ce nombre et traités à part.

Juillet 1987 - Moscou présente un projet de traité fixant à 400 le nombre maximal de *SLCM* à longue portée montés sur sous-marins.

Décembre 1987 - La conférence au sommet de Washington : aucune règle de décompte n'a été adoptée concernant le nombre d'*ALCM* installés à bord d'un bombardier; les deux camps continuent de proposer des limites pour les *SLCM*; M. Gorbatchev déclare que les Soviétiques ont élaboré une méthode de vérification à cet égard.

Début de 1988 - L'URSS propose de limiter à 600 le nombre de *SLCM* armés d'ogives classiques, et elle ajoute un type de navires aux autres bâtiments autorisés.

L'accord de Vladivostok

Les négociations SALT II n'ont pas débouché sur grand-chose au cours des deux premières années. Au mois de novembre 1974, le président des États-Unis, M.Gerald Ford, et son homologue soviétique, M. Leonid Brejnev, se sont réunis à Vladivostok pour essayer de relancer les pourparlers. En vertu de ce que l'on a appelé l'accord de Vladivostok, ils ont réussi à donner aux négociations un cadre qui fixait à 2 400 le nombre maximal autorisé de lanceurs stratégiques et de bombardiers lourds. Ils ont aussi adopté un sous-plafond de 1 320 missiles mirvés (véhicules de rentrée à têtes multiples indépendamment guidées) et une autre sous-limite pour les missiles lourds. Les engins air-sol devaient être inclus dans le nombre maximal de 2 400 vecteurs si leur portée dépassait 600 kilomètres.

Même si l'accord a revitalisé les négociations, il a bientôt causé de la mésentente entre les deux parties. On s'est vite aperçu que l'une et l'autre interprétaient différemment les termes de l'accord. En effet, l'URSS croyait que la limite fixée pour les engins air-sol s'appliquait aux missiles de croisière comme aux missiles balistiques, et non pas seulement à ces derniers, comme le pensaient les États-Unis.

En décembre 1974, les Américains ont envisagé d'annuler le programme des *ALCM* à courte portée (*AGM-86A* ou *ALCM A*) et de mettre plutôt au point une version à longue portée des *SLCM* afin de pouvoir s'en servir comme engins air-sol. Le programme des *ALCM* a toutefois survécu en partie parce que les États-Unis ont pensé que deux programmes d'envergure donneraient plus de poids qu'un seul à leur position en matière de limitation des armements. Le secrétaire d'État Henry Kissinger préconisait l'utilisation des missiles de croisière comme atout dans les négociations, et il a convaincu le secrétaire à la Défense, M. James Schlesinger, que le programme valait la peine d'être poursuivi à cette fin.

Six mois plus tard, soit en juin 1975, l'Union soviétique a proposé d'interdire complètement les missiles de croisière dont la portée dépassait 600 kilomètres. Les Américains auraient peut-être accepté cette proposition, eût-elle été formulée un ou deux ans plus tôt. Toutefois, même si le programme venait d'être mis sur pied, il bénéficiait déjà d'appuis solides à Washington. Le

secrétaire à la Défense, M. Schlesinger, devenu un farouche défenseur du programme, se mit à prendre des mesures pour empêcher que les missiles de croisière fassent partie des concessions à la table des négociations. Cet engouement soudain pour l'engin commença à restreindre la marge de manoeuvre de M. Kissinger.

Le compromis de M. Kissinger

En janvier 1976, soit au début d'une année électorale aux États-Unis, M. Kissinger redoubla d'efforts pour régler la question des missiles de croisière, et il se rendit à Moscou avec de nouvelles propositions. Il recommanda de nouveau d'exclure ces engins de l'accord de Vladivostok et de les assujettir, en revanche, à d'autres restrictions. Il proposa en effet de limiter la portée des *ALCM*, des *SLCM* et des *GLCM* à 2 500, 1 900 et 500 kilomètres, respectivement. Seulement 200 navires et 250 bombardiers pourraient transporter des missiles de croisière.

Les Soviétiques avancèrent eux aussi de nouvelles idées. Ils étaient prêts, en particulier, à renoncer à une interdiction complète des missiles de croisière et à permettre l'existence des *ALCM* dont la portée ne dépasserait pas 2 500 kilomètres, à condition que, de part et d'autre, on inclue les bombardiers porteurs d'*ALCM* dans le nombre maximal de 1 320 missiles mirvés. M. Kissinger a finalement accepté cette proposition, résolvant ainsi l'imbroglio des missiles air-sol qui gênait les négociateurs depuis Vladivostok.

À son retour aux États-Unis, M. Kissinger a été incapable d'obtenir la sanction de Washington en faveur de ces propositions. En février, les Américains ont repris leur position de Vladivostok sur les plafonds convenus et ils ont reporté l'étude de la question des missiles de croisière. Sans être écarté complètement, le compromis auquel les deux parties en étaient arrivées à Moscou n'a jamais été réétudié. Au mois de mars 1976, peut-être par suite du retour en arrière des États-Unis, l'URSS a proposé d'inclure tous les *SLCM* à longue portée dans la catégorie des armes stratégiques et de les assujettir aux limites globales fixées à Vladivostok.

Divers facteurs ont amené les États-Unis à rejeter le compromis. Au début de l'année 1976, la campagne électorale battait son plein, et le président Ford hésitait à défendre des propositions qui pouvaient être perçues comme des concessions. Les missiles de croisière avaient de plus en plus de partisans au Département de la Défense et au gouvernement, et l'on estimait alors que la version sol-sol du missile allait conférer plus de latitude aux États-Unis en Europe. En outre, on pensait que Moscou accepterait de faire d'autres concessions si Washington tenait bon assez longtemps.

Le gouvernement Carter

En 1977, un an après le compromis de M. Kissinger, le Département américain de la Défense a approuvé la poursuite du programme des missiles de croisière. Il a autorisé le perfectionnement technique des *SLCM* à tous les égards et la mise au point des *GLCM*. Pour la première fois, on accordait la priorité aux *ALCM* à longue portée (*AGM-86B* ou *ALCM B*), aux dépens des engins à courte portée (*ALCM A*).

Il est important de noter ici le choix du moment. Même si les négociateurs avaient envisagé un an plus tôt de hausser les plafonds fixés pour les *ALCM* à longue portée, le Département américain de la Défense a attendu tout ce temps avant de décider officiellement de poursuivre effectivement la mise au point des missiles à longue portée.

Comme il venait d'arriver au pouvoir, le président Carter était impatient d'influer sur les négociations concernant la limitation des armements, et il ordonna donc le réexamen de la position de son pays, ce qui donna lieu à une «proposition globale» qui prévoyait des réductions fondées sur un nouveau plan; elle visait à ramener le nombre maximal de lanceurs de 2 400 à entre 1 800 et 2 000, et celui des missiles mirvés, de 1 320 à entre 1 100 et 1 200, ces nombres maximums ayant été fixés à Vladivostok. Aucune limite n'était imposée pour les missiles de croisière à portée inférieure à 2 500 kilomètres. Le secrétaire d'État, M. Cyrus Vance, s'est rendu à Moscou avec cette offre en mars 1977.

Les Soviétiques, irrités de voir les Américains dévier de l'accord de Vladivostok qu'ils considéraient toujours comme fondamental, rejetèrent violemment et publiquement les nouvelles conditions proposées par Washington. Ils dénoncèrent particulièrement la proposition des États-Unis relative aux missiles de croisière, en répétant que la question avait été tranchée à Vladivostok.

Les trois étapes

Washington fit marche arrière et chercha une autre solution. En mai 1977, le gouvernement avait élaboré un projet en trois étapes, qui devait servir de fondement au traité éventuel. La première étape devait être le coeur de l'entente, la deuxième, un protocole assorti d'un calendrier d'exécution, et la troisième, un accord de principe paraphé pour les négociations SALT III.

Le protocole devait durer trois ans; les États-Unis ont suggéré qu'il interdise les essais et le déploiement de *SLCM* et de *GLCM* d'une portée supérieure à 600 kilomètres, ce qui ne risquait pas de changer leurs plans puisqu'ils n'allaient pas être en mesure de mettre en service avant trois ans des missiles de l'une ou de l'autre catégorie.

Les Soviétiques, que le déploiement possible d'engins américains sur la scène européenne et à proximité inquiétait, tenaient à restreindre la portée et la mise en place des *SLCM* et des *GLCM*. Ils étaient particulièrement alarmés à l'idée que des *GLCM* à longue portée seraient capables d'atteindre leur pays. Finalement, les deux pays ont signé un protocole qui interdisait le déploiement des *SLCM* et des *GLCM* dont la portée excédait 600 kilomètres. Les Américains espéraient qu'un accord, même temporaire, sur l'interdiction des deux catégories d'engins qui semblaient préoccuper le plus les Soviétiques encouragerait ceux-ci à être plus conciliants sur la question des *ALCM*. Pour sa part, Moscou a accepté d'adopter le protocole de trois ans, pensant que Washington subirait des pressions politiques intenses qui l'obligeraient à en respecter les conditions même après la date d'expiration.

Le protocole a résolu le problème à court terme sans, toutefois, comme les Soviétiques l'espéraient, créer un précédent qui aurait prévalu jusqu'aux négociations

subséquentes. À plus long terme, le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) a réglé la question des *GLCM*. Les *SLCM* n'étaient pas visés par les négociations sur les FNI, mais la question pourrait refaire surface après la ratification du Traité susmentionné si les États-Unis décident de compenser l'élimination des *GLCM* en déployant des *SLCM* au large des côtes européennes.

Les bombardiers B-1

En juin 1977, le président Carter a annoncé que le programme des bombardiers stratégiques *B-1* serait annulé. L'efficacité et le coût peu élevé des *ALCM*, ainsi que les renseignements confirmant que les bombardiers *B-52* pourraient voler jusque dans les années 1990, avaient motivé cette décision. Au Pentagone, des autorités de l'Aviation avaient prévu ce geste au tout début du programme des *ALCM*. Conscients de la menace que faisaient planer le faible coût et l'efficacité des *ALCM* sur les nouveaux programmes de bombardiers, ils avaient tenté de faire annuler le programme des missiles de croisière, mais M. Kissinger en avait finalement empêché l'élimination dans le cadre des négociations sur la limitation des armements.

Malgré l'apparente sagesse de la décision concernant le *B-1*, celle-ci a reçu un mauvais accueil de la part de plusieurs milieux aux États-Unis. Beaucoup étaient d'avis que M. Carter s'était trompé en annulant carrément le programme, au lieu d'obtenir en échange des concessions de l'URSS pendant les pourparlers SALT. À Moscou, les négociateurs soviétiques ont compris qu'avec cette annulation, il était de plus en plus improbable que Washington consentirait à fixer des limites importantes dans le cas de l'arme dont ils pensaient avoir réglé le statut en 1974 à Vladivostok.

À cause de cette décision, les engins *ALCM* sont officiellement devenus un élément clef des forces de dissuasion américaines. À peine six mois après que Washington eut autorisé la mise au point de l'*ALCM* à grande portée, ce missile, à peine conçu, était presque intouchable, peu importe les concessions que les Soviétiques étaient prêts à faire.

Un bombardier porteur de missiles de croisière égale un missile mirvé

M. Gromyko s'est rendu à Washington en septembre 1977. Les deux parties sont alors revenues au point de départ, c'est-à-dire au compromis proposé par M. Kissinger en janvier 1976, et elles ont convenu d'inclure les bombardiers porteurs de missiles de croisière dans le nombre maximal de 1 320 missiles mirvés. Lesdits bombardiers et d'autres bombardiers stratégiques se distingueraient les uns des autres par des *caractéristiques fonctionnelles observables**, afin de faciliter la vérification.

Le programme des *ALCM* soviétiques était loin d'égaler celui des Américains. La portée maximale des engins soviétiques était de 600 à 700 kilomètres. En revanche, la ratification de l'accord sur l'inclusion des bombardiers porteurs de missiles de croisière dans la catégorie des engins mirvés avait permis à l'URSS de compenser son manque d'*ALCM* en maintenant un plus grand nombre de missiles balistiques mirvés, et de conserver ainsi, dans l'ensemble, un arsenal aussi considérable que celui des États-Unis.** En outre, l'accord restreignait la croissance des forces américaines, car les États-Unis devaient désormais choisir entre les missiles balistiques mirvés et les bombardiers porteurs de missiles de croisière.

Même si, à l'égard des missiles de croisière, on avait établi les principales limites et méthodes de décompte, d'autres questions intéressant ces engins demeuraient toujours.

Les ALCM munis d'ogives classiques

Après avoir consenti à limiter le nombre de *GLCM* en vertu du protocole, les États-Unis désiraient vivement rassurer leurs alliés d'Europe occidentale en leur garantissant que leurs intérêts étaient protégés et qu'ils ne faisaient pas l'objet de concessions à la table des négociations. À cette fin, les États-Unis avaient l'intention de déployer des *ALCM* conventionnels à bord de bombardiers non stratégiques en Europe, et ils comptaient donc soustraire au traité les engins de ce type montés sur les vecteurs susmentionnés.

À cet égard, la vérification devint le facteur prépondérant : l'URSS souligna qu'il n'existait aucun moyen de savoir si un missile était armé d'une ogive conventionnelle ou nucléaire. De leur côté, les États-Unis étaient impuissants à mettre au point un système de vérification capable de faire cette distinction, et ils finirent par renoncer à leur demande d'exemption qui visait les *ALCM* munis d'ogives classiques.

Le président Carter et son homologue soviétique, M. Brejnev, signèrent le Traité SALT II à Vienne, le 18 juin 1979. À ce moment-là, l'URSS possédait un grand nombre d'*ALCM* à courte portée (800, selon l'Institut international des études stratégiques). Les Soviétiques ont procédé aux premiers essais d'une nouvelle version à longue portée à la fin de 1978. Les Américains disposaient d'environ 400 *ALCM* à courte portée et faisaient subir des essais en vol à la version à longue portée pour choisir l'entreprise à laquelle le contrat de construction serait octroyé.

Avant le déploiement de l'*ALCM* à longue portée, le Traité l'acceptait comme étant un nouvel élément des forces stratégiques nucléaires. Les règles de décompte nouvellement adoptées reflétaient deux problèmes : tout d'abord, le principe de la «liberté de répartition» garantissait que l'Union soviétique ne serait pas désavantagée pour avoir choisi de se constituer une flotte relativement limitée de bombardiers et d'*ALCM* (entre 6 et 7 p. 100 de son arsenal stratégique). En second lieu, des plafonds n'étaient fixés que dans la mesure où des moyens techniques nationaux permettaient d'en vérifier l'observation.

* Il s'agit de traits extérieurs particuliers, repérables par satellite et sans lesquels il serait impossible de distinguer certains systèmes d'armes par rapport à d'autres.

** Cette tactique illustre le principe de la liberté de répartition (*Freedom to mix*).

LES POURPARLERS START

De nouvelles négociations sur la limitation des armes stratégiques nucléaires, commencèrent trois ans plus tard, soit le 29 juin 1982. Le président Reagan annonça la position générale des États-Unis avant le début officiel des entretiens. Il proposait d'effectuer les réductions en deux étapes. En un premier temps, le nombre de lanceurs passerait à 850, et celui des ogives montées sur missiles balistiques à 5 000. Le nombre de bombardiers serait limité à la première étape; mais les *ALCM* ne seraient pas touchés avant la seconde.

À l'ouverture des pourparlers, l'URSS réclama un gel des arsenaux stratégiques nucléaires et une réduction de 20 p. 100 des plafonds établis dans le cadre des pourparlers SALT. Cette proposition reprenait une position déjà avancée pendant ces derniers et préconisait d'interdire le déploiement (mais non la mise au point et à l'essai) de tous les missiles de croisière capables de frapper à plus de 600 kilomètres. Essentiellement, les Soviétiques proposaient d'appliquer aux *ALCM* les limites que le Protocole du Traité SALT II avait fixées pour les *GLCM* et les *SLCM*, et d'utiliser ces mêmes limites dans le cadre des pourparlers START.

Les Américains ne présentèrent leur contre-proposition, sous forme de traité provisoire, qu'en juillet 1983. Dans ce document, ils demandaient de nouveau de fixer à 5 000 le nombre maximal d'ogives montées sur missiles balistiques et de faire passer celui des lanceurs de 850 à 1 250. Par déférence pour l'URSS, les États-Unis ont alors retiré les *ALCM* de la deuxième étape, mais ils n'en ont limité le nombre qu'indirectement: 400 bombardiers furent autorisés, chacun ne pouvant porter plus de 20 *ALCM*.

On n'a proposé aucun plafond en ce qui a trait aux *GLCM* et aux *SLCM*. Puisque les *GLCM* faisaient l'objet des négociations FNI, Washington préférait ne pas en discuter dans le cadre des pourparlers START. Selon M. Strobe Talbott, le gouvernement Reagan envisagea de profiter de l'avance américaine au chapitre des *SLCM* pour amener Moscou à sanctionner une interdiction complète de ces derniers. Toutefois, comme cela avait été le cas pour les *ALCM*, on estima alors que l'engin avait une valeur militaire confirmée et qu'il était donc trop précieux pour faire l'objet de concessions.[3]

En 1983, les Soviétiques assouplirent quelque peu leur position sur les missiles de croisière. Ils proposèrent de compter les bombardiers porteurs d'*ALCM* comme s'il s'agissait de missiles mirvés (c'était là les dispositions des accords SALT), et ils continuèrent à réclamer l'interdiction complète des *GLCM* et des *SLCM* dont la portée excédait 600 kilomètres. En décembre 1983, l'URSS refusa de fixer la date de reprise des négociations, pour protester contre le déploiement des missiles *GLCM* et *Pershing II* américains en Europe.

Les nouvelles structures

Aux négociations START, le gouvernement Reagan a défini sa position au chapitre des réductions. La proposition américaine plaçait les bombardiers et les missiles de croisière dans une classe à part, plutôt que de les inclure dans une grande catégorie englobant missiles balistiques, bombardiers et missiles de croisières, comme cela avait été fait dans le cadre des pourparlers SALT. De cette manière, les deux adversaires auraient un nombre égal de bombardiers et d'ogives montées sur missiles balistiques, de sorte que les structures des deux triades nucléaires seraient équivalentes.

Toutefois, les missiles balistiques, et en particulier les engins sol-sol (*ICBM*), ont toujours occupé une place privilégiée dans la triade soviétique. En effet, ces derniers portent 61 p. 100 du nombre total d'ogives en URSS (voir le tableau 1), tandis que la flotte de bombardiers n'a jamais représenté, en moyenne, plus de 6 p. 100 de l'arsenal stratégique total. Si les Soviétiques acceptaient le plan des Américains, ils auraient autant d'ogives montées sur missiles balistiques que les États-Unis, mais seulement le quart des 400 bombardiers mentionnés dans la proposition américaine. En supposant que l'URSS prenne cette dernière en considération, elle aurait à choisir entre deux options: soit accroître sa flotte de bombardiers (et son nombre d'*ALCM*) pour atteindre la limite, soit accepter que sa flotte et l'ensemble de son arsenal stratégique soient nettement inférieurs à ceux des États-Unis.

Aux négociations START, la proposition de l'URSS, qui préconisait d'appliquer la formule SALT, mais à des niveaux inférieurs, attestait qu'elle souhaitait rester libre d'intégrer à sa guise bombardiers et missiles balistiques tout en tenant compte des plafonds globaux fixés par les accords SALT. Ainsi, le plafond total serait le même pour les deux superpuissances, sans que l'URSS soit obligée de modifier la structure de sa propre triade. L'emploi de l'expression *charges nucléaires* par les Soviétiques pendant les négociations montrait aussi qu'ils voulaient attribuer une sorte d'équivalence aux ogives montées sur missiles balistiques et sur missiles de croisière, aux bombes à chute libre et aux missiles d'attaque à courte portée (*SRAM*).

Les pourparlers sur les armes nucléaires et spatiales

En mars 1985, les négociations ont repris en vertu de nouvelles lignes directrices. Ces nouveaux pourparlers ont eu trois objets distincts: les missiles à portée intermédiaire, les armements nucléaires stratégiques et les systèmes défensifs et spatiaux. La proposition initiale des États-Unis correspondait presque exactement à la position finale qu'ils avaient adoptée aux négociations START, et la réaction soviétique a été à l'avenant.

En septembre 1985, l'URSS a présenté une proposition tout à fait nouvelle réclamant une réduction de 50 p. 100 de l'arsenal stratégique. Elle révélait ainsi sa volonté d'opérer des réductions plus considérables qui se rapprocheraient beaucoup des niveaux proposés par Washington. Au chapitre des missiles de croisières, les Soviétiques sont revenus à la position qu'ils avaient adoptée aux pourparlers START et SALT, en exigeant l'interdiction de tous les missiles de croisière à longue portée, y compris les *ALCM*.

Les Américains ont répliqué en octobre 1985 en proposant, entre autres, de limiter à 350 le nombre des bombardiers lourds, dont 120 pourraient transporter des missiles de croisière. Alors qu'on ne s'y attendait pas, ils ont aussi proposé de fixer à 1 500 le nombre maximum autorisé d'*ALCM*. Ces limites étaient plus marquées que

celles qu'ils avaient accepté d'envisager dans le cadre des négociations START.

Six mois plus tard, soit en juin 1986, l'URSS a déposé une nouvelle proposition. Contrairement à ce qu'elle avait fait lors des négociations précédentes, elle a tout de suite accepté l'existence des *ALCM* et elle a renoncé à exiger l'interdiction complète des missiles de croisière. Dans le nombre maximal de 8 000 charges nucléaires qu'elle préconisait d'adopter, elle incluait les *ALCM* et les *SLCM* déployés à bord de navires.

Les Soviétiques avaient alors commencé à déployer leurs propres *ALCM* à grande portée. En les montant sur de nouveaux modèles du vieux bombardier *Bear*, ils ont pu déployer leurs *ALCM* quatre ans plus tôt que l'avaient prévu les Américains, lesquels avaient pensé que l'URSS attendrait l'entrée en service de son nouveau bombardier *Blackjack* pour ce faire. En juin 1985, la *US Central Intelligence Agency (CIA)* a estimé que l'URSS déploierait de 2 000 à 3 000 missiles de croisières (*GLCM*, *ALCM* et *SLCM*) au cours des dix années suivantes.

En août 1986, les États-Unis se sont rapprochés encore davantage des limites préconisées par l'URSS en proposant de limiter à 7 500 le nombre total d'ogives nucléaires, dont 5 500 au maximum pourraient être montées sur des missiles balistiques et 2 000 sur des *ALCM* (1 500, au départ). Les *SLCM* n'étaient pas inclus.

La conférence au sommet de Reykjavik

Par cette série de propositions, les deux superpuissances s'étaient considérablement rapprochées. Le président Reagan et son homologue soviétique, M. Gorbatchev, se sont réunis à Reykjavik en octobre 1986 pour échanger leurs vues sur les négociations en cours. Les deux chefs se sont entendus pour ramener à 1 600 le nombre maximum de lanceurs et à 6 000 celui des ogives, y compris les *ALCM*, dans un délai de cinq ans.

Ils ont encore soulevé la question des *SLCM* et se sont mis d'accord pour les exclure des nombres maximaux fixés pour les ogives et les lanceurs. Les États-Unis se sont déclarés prêts à réexaminer ce point à condition que l'on trouvât des moyens de vérification fiables.

C'est le débat sur l'élimination de toutes les armes nucléaires qui a le plus retenu l'attention à Reykjavik. Le président Reagan a maintenu qu'il favorisait uniquement l'élimination totale des missiles balistiques. Pour lui, il fallait conserver les missiles de croisière et les bombardiers, et autoriser le déploiement de défenses antimissiles balistiques. Sa position traduisait le souhait qu'il avait exprimé de progresser vers un monde où la menace des missiles balistiques n'existerait plus et où la présence des missiles et vecteurs aérobies serait renforcée. Vu son infériorité aux chapitres des bombardiers et des missiles de croisière, l'Union soviétique a préconisé l'élimination de toutes les armes nucléaires.

Le 31 juillet 1987, Moscou a présenté un nouveau traité provisoire qui fixait à 400 le nombre maximal de missiles de croisière montés sur sous-marins et ayant une portée supérieure à 600 kilomètres. Les Soviétiques ont soutenu qu'en ne déployant des *SLCM* qu'à bord de certains types de sous-marins, on faciliterait le processus de vérification. Installer des *SLCM* à bord de tout autre type de sous-marins ou sur des bâtiments de surface constituerait automatiquement une violation.

La conférence au sommet de Washington

À la conférence au sommet de décembre 1987, MM. Reagan et Gorbatchev ont réitéré leur désir de fixer des plafonds pour les *SLCM* à longue portée, et d'élaborer à cet égard diverses méthodes de vérification comprenant des inspections sur place. Ils ont discuté du nombre d'*ALCM* à «attribuer» à chaque bombardier aux fins des calculs, mais comme ce fut le cas aux entretiens SALT II, cette question est demeurée un objet de litiges. En outre, il restait à négocier les moyens à prendre pour faire la distinction entre les *ALCM* munis d'ogives classiques et ceux armés de têtes nucléaires.

Le communiqué du sommet a révélé que les superpuissances avaient convenu de fixer à 4 900 le nombre autorisé d'ogives montées sur missiles balistiques. Puisque la limite globale établie à 6 000 ogives restait en vigueur, les deux camps avaient la possibilité d'en déployer au moins 1 100 sur des *ALCM*. En consentant à établir des plafonds distincts pour les ogives montées sur missiles balistiques et pour les *ALCM*, les Soviétiques donnaient un coup de barre marqué et indiquaient clairement leur volonté de restructurer leur triade et d'accroître leur flotte de bombardiers.

Pendant les premières séances de négociations en 1988, l'URSS a proposé de limiter à 600 le nombre de *SLCM* armés d'ogives classiques et elle a ajouté que les *SLCM* à charge nucléaire pourraient équiper un type de navire, en plus des deux classes de sous-marins qui avaient fait l'objet de propositions antérieures.

La vérification

Faute de limites importantes visant les *SLCM*, les superpuissances ont une excellente occasion d'accroître les arsenaux nucléaires stratégiques bien au-delà des seuils réduits envisagés à Genève. Les deux blocs poursuivent actuellement la mise au point des *SLCM* à longue et à courte portée.

Quand on a commencé à construire des missiles de croisière, on craignait beaucoup que leur petite taille nuise au processus de vérification qui serait adopté en vertu d'un accord sur la limitation des armements. En réalité, il y avait moins de raisons de s'inquiéter qu'on ne l'avait cru tout d'abord. Jusqu'à maintenant, les accords sur la limitation des armements ont réglé la question des *ALCM* et des *GLCM* avec succès. En revanche, vérifier si les limites fixées pour les *SLCM* sont respectées présente d'énormes problèmes. Il n'existe aucune différence visible entre les *SLCM* nucléaires et classiques, ou entre leurs versions à courte et à longue portée. D'autres missiles de croisière, des *ALCM* et des *GLCM* pourraient être convertis en *SLCM* relativement facilement (option qu'a étudiée Washington pour ses *GLCM* pendant les négociations sur les FNI). Par ailleurs, il est difficile de compter les *SLCM*. Aucun rapport direct n'existe entre les plates-formes de lancement d'un navire ou d'un sous-marin et le nombre de *SLCM* qu'ils peuvent transporter.

Des règles de décompte peuvent encore être établies, et les Soviétiques continuent de proposer des méthodes de

vérification possibles, comme des inspections et l'utilisation d'un instrument permettant de savoir si un navire transporte des armes nucléaires. Peu importe les règles de décompte adoptées, il sera nécessaire d'élaborer des moyens de vérification très indiscrets, ce qui risque d'être difficile à négocier.

CONCLUSION

Initialement, ce sont les États-Unis qui ont mis au point les missiles de croisière pour se munir d'un atout aux négociations SALT II. Malgré la volonté des Soviétiques de limiter le nombre de ces engins, au moment où le différend sur l'accord de Vladivostok s'assoupissait, les militaires américains accordaient une trop grande valeur aux *ALCM* pour en faire un élément négociable. Les rôles se sont alors renversés, et la protection du missile de croisière est devenue l'objectif des négociateurs américains.

Au début, le *SLCM* a connu un plus grand succès militaire en tant que missile à courte portée, et les deux camps ont mis du temps à mettre au point la version à grande portée. Cette dernière pourrait désormais composer le quatrième volet des forces nucléaires stratégiques. Les pressions qu'exerce l'URSS sur le plan révèlent qu'elle tient à limiter le déploiement des *SLCM*. On entrevoit donc la possibilité que de sévères limites soient imposées. Toutefois, la sérieuse question de la vérification continue d'entraver considérablement les progrès à cet égard.

En acceptant d'établir des plafonds distincts pour les ogives montées sur missiles balistiques et les missiles de croisière, l'URSS a montré qu'elle avait décidé de mettre à nouveau l'accent sur la composante de sa triade que sont les bombardiers porteurs de missiles de croisière. L'installation d'*ALCM* à bord des bombardiers soviétiques *Bear H* en 1985, soit quatre ans plus tôt que l'avaient prévu les Américains, a confirmé cette observation et elle a marqué un changement important dans la structure de la triade nucléaire soviétique.

Trois scénarios se présentent pour l'avenir. Premièrement, il est possible qu'une entente sur la réduction des armements nucléaires stratégiques ne soit pas conclue. Le cas échéant, Moscou continuera d'accroître sa panoplie d'*ALCM* et de *SLCM*, mais les conséquences de cette augmentation seront amoindries par le maintien d'arsenaux balistiques considérables de part et d'autre.

En second lieu, les deux blocs peuvent s'entendre pour ramener le nombre d'armes nucléaires stratégiques aux niveaux inférieurs déjà convenus, sans qu'il y ait accord sur les *SLCM*. Vu ces niveaux abaissés (6 000 ogives, dont 4 900 montées sur missiles balistiques), la flotte de bombardiers soviétiques grandirait sans doute; ce volet, évalué à 6 p. 100 de la triade, pourrait passer à 18 p. 100 au moins simplement à cause de la structure même des limites acceptées. Puisque le nombre de *SLCM* ne serait pas limité, la menace aérobie croîtrait considérablement encore une fois.

Enfin, un accord sur la réduction des armes stratégiques pourrait s'accompagner de plafonds au chapitre des *SLCM*. En pareil cas, la menace aérobie causée par la nouvelle structure grandirait tout de même, mais les plafonds supérieurs établis en restreindraient la croissance.

Le troisième scénario semble être le plus souhaitable, même s'il supposerait toujours une augmentation du nombre brut de missiles de croisière dirigés vers le Canada et les États-Unis. Ce changement de la nature et de l'ampleur de la menace aérobie peut prendre encore plus d'importance si la poursuite de l'Initiative de défense stratégique (IDS) par les Américains entraîne le déploiement de certaines défenses anti-missiles balistiques. Ces tendances raviveront probablement les craintes du Canada concernant les missiles de croisière, au lieu de les apaiser.

D'intéressantes conclusions peuvent être tirées de cette analyse relativement aux rapports qui existent entre le progrès militaire et les politiques de limitation des armements aux États-Unis. C'est le succès qu'a remporté un missile de croisière de fabrication soviétique au Moyen-Orient qui a éveillé l'intérêt des forces armées américaines pour ce type d'engins et qui a incité Washington à lancer son propre programme à cet égard. La mise au point de l'engin a toutefois connu, au début, au moins deux périodes critiques durant lesquelles on a décidé de poursuivre le programme pour renforcer les positions américaines aux négociations sur la limitation des armements. En quelques mois, la situation s'était renversée, et les forces armées vantaient les qualités du missile devenu trop précieux pour faire l'objet de concessions à la table de négociations. Les missiles de croisière constituent désormais un élément important de la triade nucléaire stratégique des États-Unis. Incapables d'obtenir l'interdiction de ces vecteurs au cours des entretiens, les Soviétiques possèdent maintenant leur propre inventaire de missiles de croisière. Par conséquent, la menace aérobie soviétique pesant sur le Canada et les États-Unis est aujourd'hui plus considérable qu'autrefois.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

1 Voir l'International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1987/88*, Londres, 1987, et «US and Soviet Strategic Nuclear Forces, End of 1987», *Bulletin of Atomic Scientists*, janvier/février 1988, p. 56.

2 *Fiscal Year 1974 Authorization for Military Procurement*, Audiences du Congrès américain, Government Printing Office, Washington, DC, 1973, p. 100.

3 Talbott, Strobe, *Deadly Gambits*, Vintage Books, New York, 1985, p. 242.

LECTURES RECOMMANDÉES

Betts, Richard K. (sous la dir. de), *Cruise Missiles : Technology, Strategy, Politics*, Brookings Institution, Washington, DC, 1981.

Sorrels, Charles A., *US Cruise Missile Programs*, Brassey's-McGraw Hill, Oxford et New York, 1983.

Talbott, Strobe, *Endgame*, Harper and Row, New York, 1979.

Madame Jane Boulden est étudiante graduée en droit international à l'Université Queen's, à Kingston (Ontario).

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteure et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English

ISBN: 0-662-95276-6